



**ANALISIS PELAKSANAAN
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT SEKTOR MIGAS
DI JAWA TIMUR¹
THE ANALYSIS OF COMMUNITY DEVELOPMENT
IMPLEMENTATION OF THE OIL AND GAS SECTOR
IN EAST JAVA**

Bambang Kusbandrijo
UNTAG Surabaya
Jl. Semolowaru 45 Surabaya
Email : bk.untag@gmail.com

Abstract

As stated by the Act of Oil and Gas, exploring companies are obliged to perform a community development. These companies, however, instead of bring the prosperity for the society, they reduce the opportunity for the people on making a living since there are no more job opportunities, resulting in the rate of poverty increasing. Based on this matter, this study aims to answer: why the community development is necessary, and how the implementation of the community development can be executed effectively, efficiently and right on target. The study is performed by using the descriptive-qualitative method. Result reveals that the content of the policy is contrary to the spirit of good governance and good corporate governance. The recovery cost affects to the low fund of the community development, the implementation of the community development is not yet structured, and the society's prosperity deteriorates. The "given" policy formulation, in which foreign needs to be involved, implicates the state authorization in a fragile condition so that the state is not able to preserve the defense and the sovereignty of energy. Instead, it marginalizes and divides the local communities.

Keyword: *community development, good governance, good corporate governance*

Abstrak

Berdasarkan UU Migas, perusahaan eksplorasi wajib melaksanakan *community development*. Hadirnya perusahaan justru menciptakan kemiskinan baru karena masyarakat kehilangan sumber nafkah hidup dan tidak adanya lapangan pekerjaan baru. Bertolak dari masalah tersebut, penelitian ini bertujuan menjawab: mengapa *community development* harus dilaksanakan, dan bagaimana model pelaksanaan *community development* yang efektif-efisien tetap target dan tepat sasaran? Penelitian ini dilakukan dengan metode

¹ Naskah diterima pada 5 Desember 2014, Revisi pertama pada 15 Januari 2015, disetujui terbit pada 22 Desember 2014



deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa isi kebijakan bertentangan dengan semangat *good governance* dan *good corporate governance*, *recovery cost* berdampak pada rendahnya dana *community development*, pelaksanaan *community development* belum terstruktur, dan kesejahteraan masyarakat menurun. Perumusan kebijakan “given”, didalamnya terdapat kepentingan asing, berimplikasi pada rapuhnya kekuasaan negara untuk menjaga ketahanan dan kedaulatan energi. Pelaksanaan kebijakan justru memarginalkan dan mendeferensiasikan masyarakat lokal. Model implementasi *community development* mengacu pada konstitusi Negara, dengan menerapkan teori *New Public Services*, *Good Governance*, dan *Good Corporate Governance*, yang mengasumsikan perlunya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan pelayanan optimal untuk kesejahteraan rakyat. Semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) terlibat aktif baik pada perumusan maupun pelaksanaan kebijakan.

Kata kunci : Pemberdayaan masyarakat, *good governance*, *good corporate governance*

A. PENDAHULUAN

Pemerintah pada dasarnya berkewajiban meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui fungsi pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pemerintah tidak sekadar melaksanakan kegiatan rutin, sehingga pendayagunaan seluruh sumber daya harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan untuk kepentingan individu atau kekuasaan. Oleh karenanya diperlukan reformasi pemerintahan dengan mencermati dan membenahi kesalahan kebijakan yang berlaku serta mekanisme pengaturan kelembagaan yang ada (lihat Grindle 1990).

Masuknya perusahaan dalam ranah menjaga keseimbangan lingkungan dan penanggulangan kemiskinan semakin menempatkan perusahaan sebagai institusi penting dalam konteks pembangunan (Arafat, 2008). Perusahaan menjadi mitra pemerintah dan masyarakat dalam menyelesaikan berbagai persoalan lingkungan dan sosial. Kerjasama ini tidak akan pernah tercapai bila tembok

eksklusivitas masing-masing pihak masih dijadikan dasar berpikir dalam menyelesaikan permasalahan global. Konsep *good governance* yang berkembang secara politis dalam sistem pemerintahan dan menjadi ruang kerjasama *multi-stakeholders* tersebut mendapat respon positif dari perusahaan. Secara internal, perusahaan kemudian mulai mengembangkan konsep yang sejalan dengan *Good Governance*, yaitu *Good Corporate Governance* (GCG) (Becht, Marco, Patrick Bolton, dan Ailsa Röell, 2002).

Pemikiran *Good Corporate Governance* selanjutnya melahirkan konsep CSR (*corporate social responsibility*) yang menjadi wacana publik akhir-akhir ini. Aktivitas perusahaan berpartisipasi dalam proses pemberdayaan masyarakat dikenal sebagai tanggungjawab sosial perusahaan atau sering disebut *Corporate Social Responsibility* (CSR) (Clarke, Thomas (ed.) 2004). Perubahansosial ekonomi masyarakat dan kompetisi bisnis menuntut adanya inovasi pengelolaan perusahaan dalam



menjalankan bisnisnya, perusahaan tidak lagi cukup hanya berorientasi pada keuntungan (*single bottomline*) semata, melainkan juga pada berkontribusi terhadap pemberdayaan masyarakat (Effendi, 2008).

Integrasi program CSR dengan berbagai kebijakan *stakeholders* kini telah menjadi satu kebutuhan. CSR bermanfaat untuk menjalin hubungan baik antara masyarakat dan pemerintah, dan pada saat yang sama berguna untuk mendukung kinerja melalui *image corporation*. Melalui kerjasama ini akan terjadi proses pembelajaran bersama dan juga berbagi sumber daya antara masyarakat, pemerintah, dan sektor usaha sehingga misi untuk menjadikan CSR sebagai wadah pembelajaran bersama dapat terwujud. Harapan akhirnya adalah tercapainya kebaikan bagi lingkungan, masyarakat, pemerintah, dan juga bagi perusahaan.

Undang-Undang Migas No. 22 Tahun 2001 merupakan perubahan positif bagi sektor usaha kecil dan menengah, masyarakat di sekitar eksplorasi industri migas. Pada masa sebelumnya, pemberdayaan masyarakat lebih bersifat sukarela dari perusahaan dengan pertimbangan keberlangsungan usaha di tengah masyarakat sekitar tambang. Dengan UU No. 22 Tahun 2001 pengembangan masyarakat itu wajib seperti sebagaimana tertuang dalam Bab VIII Pasal 40 Ayat 3, 4, 5 dan 6. UU Migas menegaskan, Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi ikut bertanggung jawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat. Artinya, melalui mekanisme pasar tersebut Badan

Usaha atau Badan Usaha Tetap yang tidak melaksanakan kewajiban dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat, maka dapat diberikan sanksi baik bersifat administratif maupun pemberian sanksi lainnya (Albareda et al., 2006).

Jawa Timur (Bojonegoro dan Tuban) perlu memperhatikan pengembangan kawasan sekitar dan pemberdayaan masyarakat. Memang ironis, sebagai kabupaten pemilik kekayaan bahan tambang minyak, tetapi masih ditemukannya kasus gizi buruk. Selama ini perusahaan tidak mempunyai kemauan baik terhadap lingkungan dan juga tidak jelasnya program *community development* yang dilakukan perusahaan. Konflik justru muncul sejak masyarakat dikenalkan program *community development* oleh perusahaan. Masyarakat menuntut mengenai dampak lingkungan akibat limbah, menurunnya produksi pertanian, dan juga selama ini masyarakat tidak mendapatkan dampak positif ekonomis atas keberadaan perusahaan. Pelaksanaan program *community development* tidak transparan, bahwa pemberian kambing dan pompa air yang diberikan perusahaan tidak semuanya diberikan kepada masyarakat.

Pelaksanaan *Community Development* banyak mengalami penyimpangan dan juga tidak tepat sasaran. ExxonMobil Oil justru menimbulkan masalah baru di masyarakat. ExxonMobil Oil juga dinilai berlebihan dalam melakukan pemberitaan dan iklan-iklan mengenai pemberdayaan masyarakat di Banyuwangi dan Jember, Perekrutan tenaga kerja lokal pada proses seismik dan security dan janjinya akan merekrut



tenaga kerja lokal, ternyata tidak berjalan. Pada kenyataannya, banyak tenaga kerja orang luar yang dibuatkan KTP lokal oleh oknum karyawan Perusahaan MCL, sebagai perusahaan operator ExxonMobil Oil di lapangan, dan oknum birokrasi. Selain itu, banyak program-program yang lebih bersifat karikatif dan menguntungkan beberapa orang saja di sisi lain tuntutan utama masyarakat Banyu Urip dan Jambaran tidak pernah mendapat tanggapan serius dari pihak MCL.

Dalam konteks ini, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dan Tuban oleh masyarakat dianggap tidak transparan mengenai apa yang sesungguhnya terjadi khususnya mengenai investasi industri minyak. Padahal telah jelas di atur bahwa aktivitas program *Community Development* disusun berdasarkan kesepakatan atau pembicaraan tiga pihak, yakni manajemen perusahaan, pemerintah daerah (Pemda), dan masyarakat. Masalah yang kemudian muncul adalah tentang kucuran dana perusahaan dalam rangka program *Community Development* itu tepat sasaran bagi masyarakat yang memang berhak dan harus menerima atau tidak. Kemudian tentang pelaksanaan program *Community Development* di lapangan justru menimbulkan konflik antara operator migas dengan masyarakat, dan masyarakat dengan pemerintah, serta masyarakat dengan masyarakat.

Community Development di tataran pelaksanaannya ternyata hanya menguntungkan segelintir elit ekonomi-politik pedesaan, dan berdampak meningkatkan disparitas sosial pedesaan dan mengarah pada konflik vertikal maupun horisontal,

maka sesungguhnya masih diperlukan pembenahan kebijakan dan pelaksanaannya. Penelitian ini berusaha untuk mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan apakah *Community Development* dilaksanakan telah tepat target dan tepat sasaran untuk mengubah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat? Penelitian ini akan menganalisis kebijakan dan pelaksanaan UU Migas Nomor 22 Tahun 2001, selanjutnya dilakukan pembuatan model implementasi kebijakan sesuai konteks lokal. Penelitian ini bertujuan mendiskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan hal-hal sebagai berikut; 1. Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 2001 di Eksplorasi Migas Blok Cepu2. Membangun Model pelaksanaan UU No. 22 Tahun 2001 yang efektif-efisien tetap target dan tepat sasaran di Eksplorasi Migas Blok Cepu

B. METODE PENELITIAN

Mengkaji Kebijakan *Community Development* dan bagaimana implementasinya berarti menguak bagaimana kebijakan itu dilaksanakan dan apakah pelaksanaannya telah efektif (dalam arti tepat target dan tepat sasaran), seperti apa yang menjadi substansi kebijakannya. Peneliti harus mengumpulkan bukti-bukti yang mendukung asumsi-asumsi kebijakan ini. Selain melihat perubahan yang terjadi, penelitian ini berupaya meletakkan perubahan tersebut langsung pada sumber penyebabnya, melepaskan hasil kebijakan *Community Development*, baik langsung maupun tidak, dari



kekuatan-kekuatan lain.

Tantangan teknis fundamental penelitian ini diantaranya memperkirakan kondisi *counterfactual*, dengan kata lain mengkritisi apa yang dapat terjadi jika kebijakan ini tidak dilaksanakan dan apa dampaknya bila kebijakan itu dilaksanakan. Karena kondisi *counterfactual* tak dapat diamati, untuk mengestimasi peneliti menggunakan berbagai pendekatan metodologis dan penyelidikan di daerah yang tidak menerima bantuan. (lihat Bogdan, R.C. dan Biklen, 1998). Pendekatan empiris yang digunakan adalah melakukan wawancara dan observasi.

Untuk menjawab serangkaian pertanyaan penelitian dan menyelidiki runtutan kejadian-kejadian yang kausal, peneliti menggunakan metode pendekatan kualitatif fenomenologis. Pendekatan kualitatif fenomenologis pada penelitian ini mempunyai ciri-ciri antara lain mempunyai *setting* yang aktual, peneliti adalah instrumen kunci, data biasanya bersifat deskriptif, menekankan kepada proses, analisis datanya bersifat induktif, dan *meaning* (pemaknaan) tiap peristiwa merupakan perhatian yang esensial dalam penelitian kualitatif (Bogdan dan Biklen, 1998). Dikatakan fenomenologis, karena sesuai dengan tujuan penelitian yaitu mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan peristiwa sosial, selain itu karena dapat mengungkapkan peristiwa-peristiwa riil di lapangan, juga dapat mengungkapkan nilai-nilai yang tersembunyi (*hidden value*), lebih peka terhadap informasi-informasi yang bersifat deskriptif dan berusaha mempertahankan keutuhan obyek yang

diteliti (Strauss, 1987).

Penelitian ini mengambil individu-individu dari masyarakat dari berbagai level, yaitu mereka yang dianggap sebagai tokoh masyarakat (kyai, ustad, sesepuh desa, ketua RT, ketua RW, dan masyarakat umum), tokoh politik, birokrat, LSM, pelaku pemberdayaan individu dan manajemen Perusahaan Migas di dua kabupaten, yaitu Tuban dan Bojonegoro. Dengan informan tersebut diharapkan akan menghasilkan unit analisis dari berbagai tingkatan (*multiple units of analysis*).

Sebagai upaya memahami pelaksanaan *Community Development*, penelitian ini harus mendalami berbagai komponen dan proses di dalam kebijakan *Community Development*, yaitu untuk mengerti mengapa setiap pihak berinteraksi dalam pelaksanaannya. Peneliti menggunakan dua instrumen kualitatif, yaitu wawancara mendalam, dan wawancara informal/observasi partisipatif (*human instrument*) untuk mengumpulkan dua jenis data, yaitu data kasus dan data umum.

Sebagai tambahan untuk mengikuti kasus-kasus yang spesifik, peneliti juga mengumpulkan data demografi lokasi penelitian untuk menciptakan gambaran "peta" yang lebih besar di lokasi penelitian, dan membantu peneliti menguji generalitas dari jalur studi kasus. Dengan memperdalam subyek materi dari berbagai sudut, peneliti menggunakan triangulasi untuk memverifikasi bahwa penemuan penelitian merefleksikan hubungan yang sebenarnya antara kebijakan *Community Development* dan dampaknya.

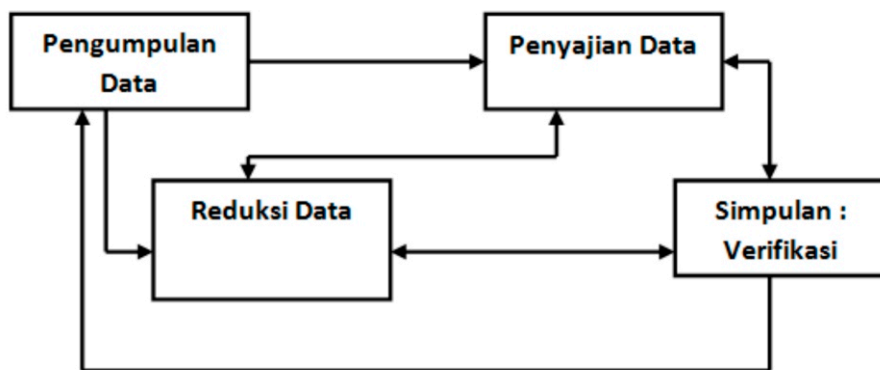


Penelitian ini ingin melihat bagaimana UU *Community Development* dilaksanakan dengan pisau analisis model implementasi yang dikembangkan Cheema dan Rondelli (1983), yang menurut mereka ada empat faktor berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pemberdayaan yang sekaligus disarankan sebagai variabel bebas yakni: *environmental conditions, inter-organizational relationships, available resources, and characteristic of implementing agencies*..

Fokus penelitian adalah bagaimana kebijakan *Community Development* diimplementasikan dan hasilnya pada keberdayaan masyarakat. Apa peran dan fungsi *stakeholders* dalam pelaksanaan *Community Development* yang dilakukan oleh perusahaan migas, program ini apakah mampu memberdayakan masyarakat dan

mengubah keadaan “miskin” menjadi “berdaya”, atau sebaliknya, apa yang menjadi pendorong dan penghambatnya, dan dampak *Community Development* terhadap kesejahteraan hidup masyarakat sekitar area eksplorasi migas. Tujuan yang menyertainya adalah mengevaluasi dampak kebijakan dan implementasinya terhadap masyarakat, dan selanjutnya menegaskan apakah kebijakan itu perlu dilanjutkan atau dilakukan perubahan sesuai dengan konteks lokal.

Analisis data dalam penelitian berlangsung bersamaan dengan proses pengumpulan data. Di antaranya adalah melalui tiga tahap model alir, yaitu reduksi data, penyajian data, dan verifikasi. Namun, ketiga tahapan tersebut berlangsung secara simultan. Analisis data ini digambarkan sebagai berikut;



Gambar 1.
Komponen-Komponen Analisis Data : Model Interaktif
Sumber : Miles dan Huberman (1994), terjemahan



Data hasil penelitian yang telah dikumpulkan, dianalisis secara kualitatif, integral dan komprehensif. Analisis data dilakukan setiap saat pengumpulan data di lapangan secara berkesinambungan (Miles dan Huberman 1994). Diawali dengan proses klarifikasi data agar tercapai konsistensi, dilanjutkan dengan langkah abstraksi-abstraksi teoretis terhadap informasi lapangan, dengan mempertimbangkan menghasilkan pernyataan-pernyataan yang sangat memungkinkan dianggap mendasar dan universal. Gambaran atau informasi tentang peristiwa atas obyek yang dikaji tetap mempertimbangkan derajat koherensi internal, masuk akal, dan berhubungan dengan peristiwa faktual dan realistik. Dengan cara melakukan komparasi hasil temuan observasi dan pendalaman makna, maka diperoleh suatu analisis data yang terus-menerus secara simultan sepanjang proses penelitian.

C. KERANGKA TEORI

Good Governance dan Good Corporate Governance

UU No. 22 Tahun 2001 merupakan produk politik yang memerintahkan Perusahaan eksplorasi migas agar mengeluarkan dana pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, Undang-Undang sebagai alat negara untuk mengoperasionalkan model pembangunan yang direncanakan. Hal itu sejalan dengan pikiran Caiden (1982), bahwa administrasi publik merupakan seluruh kegiatan administrasi untuk segenap urusan publik.

Kebijakan publik pada hakekatnya merupakan suatu keputusan yang sudah mantap atau "*a*

standing decision" menyangkut kepentingan umum, oleh pejabat-pejabat pemerintah dan instansi-instansi pemerintah dalam proses penyelenggaraan negara. Yaitu keputusan yang didasarkan pada pilihan-pilihan atau pertimbangan dalam rangka mewujudkan suatu tujuan tertentu dengan menggunakan sarana-sarana yang sesuai, (Klein dalam Hoogerwerf, 1983; Laswel dan Kaplan dalam Soewargono, 1997). Sedangkan Udoji (dalam Wahab, 1997), mengidentifikasi bahwa, kebijakan negara sebagai suatu tindakan yang bersanksi mengarahkan pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau pada suatu kelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan arahan-arahan yang bersifat otoritatif untuk melaksanakan tindakan-tindakan pemerintahan di dalam yuridiksi nasional, regional, munisipal dan lokal, bertujuan untuk memenuhi kepentingan publik. Dengan kata lain, kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi pemerintah dalam memenuhi kepentingan publik,

Konsep *governance* mensyaratkan adanya pelibatan *stakeholders* (pemangku kepentingan) dalam tiap proses jalannya pemerintahan (bandingkan Wahab, 1998). Mereka itu adalah pemerintah, swasta, masyarakat dan pihak lain yang ada dalam pranata sosial di masyarakat. Stocker mengajukan konsep "lima proposisi", yaitu a). pemanfaatan seperangkat institusi dan aktor baik dalam maupun luar pemerintahan; b). menyatukan padunya kekuatan



pemerintah, sektor swasta dan masyarakat; c). saling tergantung antara ketiga kekuatan tersebut; d). terbentuknya jaringan tersendiri antara ketiga kekuatan tersebut; e). pemerintah cukup sebagai *catalytic agent* yang memberikan arahan, tidak perlu menjalankan sendiri. Tentang bagaimana besarnya peran sektor swasta dan masyarakat dalam pemerintahan Lowi, mengajukan suatu konsep yang disebutnya *first sector government* (pemerintah) *second sector government* (swasta) dan *third sector government* (masyarakat) (Lowi, 1964).

Dengan demikian, perumusan kebijakan tidak lagi didominasi oleh penguasa ditingkat elit saja yang ternyata tidak menyentuh kepentingan masyarakat, Parsons menyebutnya sebagai *iron cage*, yaitu struktur birokrasi yang tertutup dan tidak mempedulikan dinamika yang ada diluar (Parsons, 1997), sedangkan Jordan melihat bahwa pemerintah, investor dan legeslatif begitu tertutup hingga dijulukinya dengan *iron triangle* (Lihat Jordan, Grant, 1998). Dryzek dalam de Leon (Lihat Peter de Leon, 1994), disebut dengan *discursive democracy*, yang berusaha menegaskan bahwa proses-proses kebijakan publik yang terlampaui didominasi dan dikontrol oleh elit yang berkuasa dan melibas aspirasi dan kepentingan rakyat kebanyakan harus dihapus. Dengan meminjam pendapat Rhodes (1996), dan Stocker (1998), yang pada intinya mereka berpendapat bahwa saat ini harus ada penggantian konsep dalam wacana pemerintahan. Yaitu dari konsep yang selama ini dipakai (pemerintah atau *government*) menjadi pemerintahan atau

governance. Menurut mereka, konsep *governance* lebih bermakna dinamis dan akan sulit dimanipulasi, sedangkan *government* lebih bersifat statis sehingga, dengan demikian, akan mudah dimanipulasi oleh pihak yang mengendalikannya.

Konsepsi *governance* tersebut di atas mendapat respon positif dari perusahaan dengan melahirkan suatu program yang kemudian dikenal dengan sebutan CSR (*corporate social responsibility*). CSR hadir sebagai jalan tengah untuk tetap mempertahankan nilai kebermanfaatan perusahaan dan mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan dalam menciptakan kebermanfaatan tersebut. Tujuan ini tidak akan tercapai tanpa adanya kerjasama antara perusahaan, masyarakat, dan pemerintah. Sebab perusahaan adalah agen yang melakukan aksi, masyarakat adalah agen sasaran dan sekaligus *stakeholders*, sedang pemerintah adalah agen yang berposisi sebagai regulator. Integrasi program CSR dengan berbagai kebijakan *stakeholders* tersebut kini telah menjadi satu kebutuhan. Artinya, kebijakan CSR tidak mungkin eksklusif di dalam perusahaan, melainkan harus terintegrasi dengan kebijakan pemerintah dan masyarakat pada umumnya.

Di sisi lain, *Center for European Policy Studies* (CEPS) mendefinisikan GCG sebagai keseluruhan sistem yang dibentuk mulai dari hak, proses, serta pengendalian, baik yang ada di dalam maupun di luar manajemen perusahaan. Dalam konteks ini hak dimiliki seluruh *stakeholders*, bukan terbatas kepada pihak-pihak yang



memiliki perusahaan (*shareholders*) semata. Adapun empat konsep dasar GCD adalah, *Fairness*, apakah kebijakannya sudah sesuai dengan prinsip-prinsip kejujuran atau tidak. *Transparency*, keterbukaan dalam informasi. *Accountability*, kejelasan fungsi, struktur, sistem, dan pertanggungjawaban semua pihak dalam perusahaan sehingga tercapai kondisi kerja yang efektif, dan *Responsibility*, apapun kebijakan perusahaan dapat dipertanggung jawabkan secara hukum dan moral (Lihat, Sulistyanto, dan Wibisono, 2003).

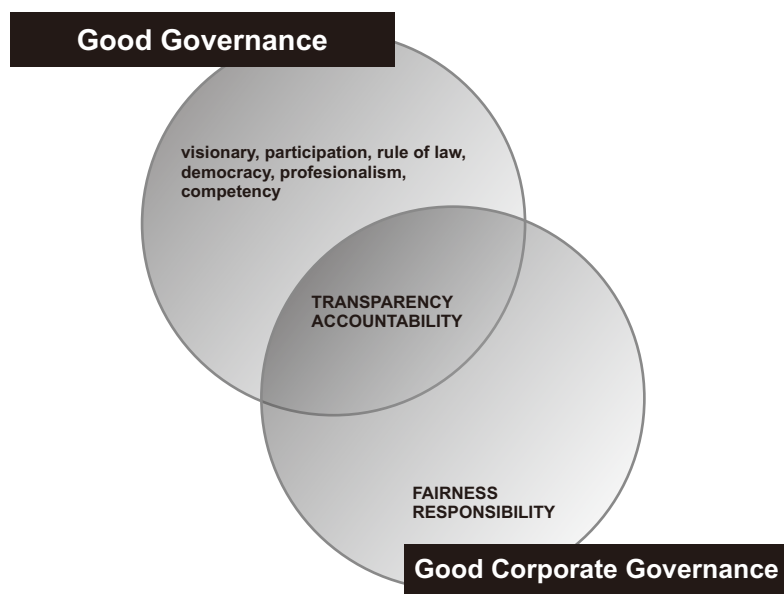
Dari gambar di bawah dapat dilihat bahwa ada dua prinsip yang menjadi interseksi antara *good governance* dengan *good corporate governance*. Kedua prinsip tersebut adalah keterbukaan dan akuntabilitas. Namun demikian, ada beberapa prinsip lain yang saling mendukung, seperti

rule of law dengan tanggung jawab. Prinsip *rule of law* dalam *good governance* menjadi dasar pertanggungjawaban perusahaan dalam melakukan kegiatan ekonominya.

Bertolak dari pemikiran etik dan tanggungjawab bisnis inilah kemudian muncul konsepsi *Triple Bottom Line*, yaitu *Profit, People, dan Planet*. Konsep ini menjadi landasan etik perusahaan (*corporate ethic*), bahwa dalam berbisnis harus berorientasi pada ketiga pilar itu, dengan melakukan program-program pemberdayaan yang kemudian dikenal dengan nama *Corporate Social Responsibility*.

Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Hal penting dari model implementasi kebijakan ini adalah kedudukannya sebagai bagian berkesinambungan dari pengambil



Gambar 2.

Hubungan Prinsip GG dan GCG (Sumber : Bakdi Soemanto dkk.,2007).



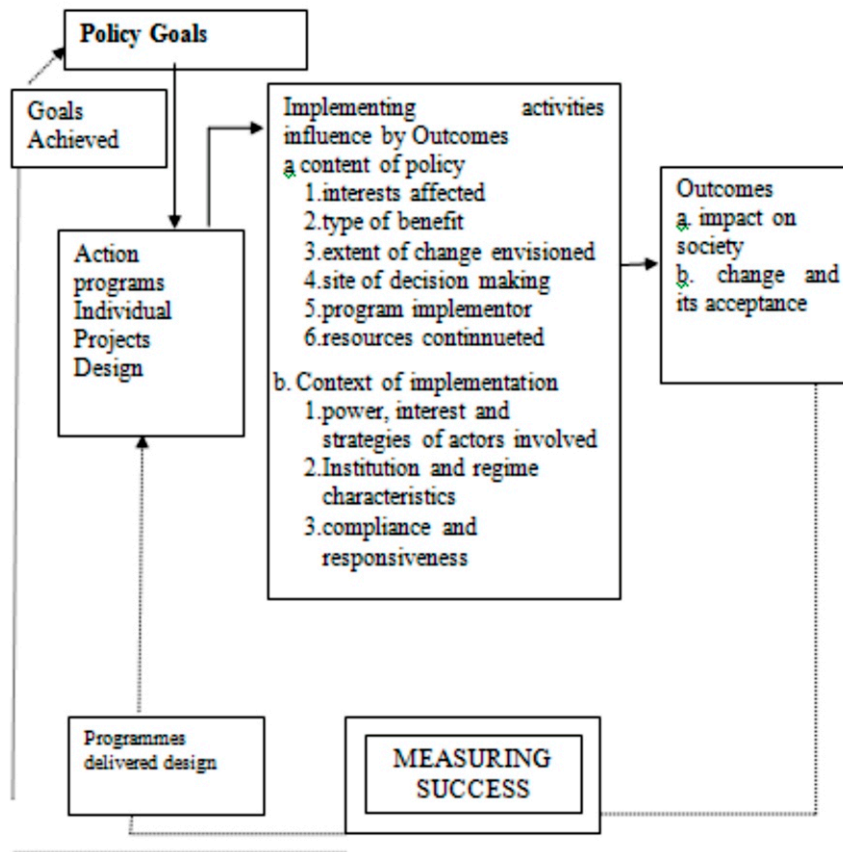
kebijakan (*engonging part of policy making*) dalam Acs (*Advocacy coalitions*), atau pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai elemen yang ada di masyarakat. Dengan kata lain *Advocacy Coalitions*, adalah aktor-aktor dari berbagai organisasi publik dan privat yang memiliki serangkaian sistem kepercayaan yang berusaha merealisasikan tujuan bersama sepanjang waktu (Islamy, 2001). Grindle (1980), mengemukakan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil (*outcomes*) tergantung pada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup, di samping dipengaruhi dua faktor: pertama, *content of policy*; terdiri dari *interest affected, type of benefits, extent of change envisioned, site of decision making, program implementators and resources committed*, kedua, *context of implementation*; terdiri dari *power, interest, and strategies of actors involved, institution and regime characteristics, compliance and responsiveness*.

Selanjutnya dari sisi substansi, implementasi kebijakan pada hakekatnya akan dilihat lebih sebagai sebuah *administrative and political process* (Grindle, 1980); dimana efektivitas proses dan hasil implementasi, akan ditentukan oleh interaksi antara 3 (tiga) variabel independen utama yaitu: (1) variabel isi kebijakan (*content of policy*), (2) variabel administrasi kebijakan (*administrative of policy*), dan (3) variabel lingkungan kebijakan (*context of policy*).

Variabel "isi kebijakan" (*content*

of policy), mencakup komponen (sub-variabel) utama yaitu: (1) kejelasan perumusan tujuan/sasaran (*goal obyective*), dan (2) kejelasan perumusan standar kebijakan (*policy standard*). Variabel "administrasi kebijakan" (*administrative of policy*), mencakup komponen (sub-variabel) utama yaitu: (1) disposisi implementor (*implementor disposition*), (2) struktur dan proses administrasi (*administrative structure and process*), dan (3) dukungan sumberdaya (*resources supporting*). Sedangkan variabel "lingkungan kebijakan" (*context of policy*) mencakup komponen (sub-variabel) utama yaitu: (1) kondisi politik masyarakat (*political condition*), (2) kondisi ekonomi masyarakat (*economic condition*), dan (3) kondisi budaya masyarakat (*cultural condition*).

Grindle (1980), lebih lanjut menegaskan bahwa implementasi sebuah proses, di dalamnya akan mencakup adanya 3 (tiga) pilihan kritis (*critical choice*) yang harus dibuat sepanjang proses implementasi kebijakan. Ketiga pilihan kritis ini mencakup: (1) pilihan tentang pendefinisian kebijakan dan program (*choice made about policy and program definition*), (2) pilihan tentang strategi implementasi (*choice made about implementation strategy*), dan (3) pilihan tentang siapa yang akan menerima alokasi sumberdaya (*who is benefits choice about resources allocation*) (Grindle, 1980). Grindle membuatkan bagan alir implementasi, sebagai berikut;



Gambar 3.

Implementation as a Political and Administrative Process (Sumber : Grindle, 1980)

Keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan.

Bilamana ukuran keberhasilan dan kegagalan implementasi diukur dari hasil akhir program dibandingkan dengan tujuan kebijakan, maka

menarik menyimak pendapat dari Cheema dan Rondinelli (1983). Mereka memperkenalkan konsep implementasi kebijakan, orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengaruh antar faktor-faktor yang mempengaruhi implemementasi kebijakan kepada lembaga pemerintah daerah di bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Menurut mereka ada dua pendekatan dalam proses implementasi kebijakan yang sering dikacaukan. Pertama; *the compliance approach* yakni yang menganggap implementasi itu tidak



lebih dari soal teknik rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para *political leaders*. Para *administrators* atau *implementors* biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk pada petunjuk dari para pemimpin politik itu. Kedua; *the political approach*. Pendekatan ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang memandang *administration as an integral part of the policy making process in which policies are refined, reformulated or even abandoned in the process of implementing them*. (Administrasi merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan, di mana kebijakan dirubah, dirumuskan kembali bahkan menjadi beban yang berat dalam proses implementasi). Jadi membuat implementasi menjadi kompleks dan tidak bisa diperhitungkan/*unpredictable*.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan belum mendapat perhatian serius, karena kebanyakan perumus kebijakan lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance approach* dari pada *the political approach*. Mereka beranggapan, apabila suatu kebijakan sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik, serta merta akan dapat diimplementasi para pegawai pelaksana secara teknik tanpa ada unsur atau kendala politik apapun dan hasil yang diharapkan akan segera tercapai. Implementasi kebijakan bukan hanya sekedar proses teknik dalam melaksanakan perencanaan yang sudah ditetapkan, melainkan

suatu proses interaksi politik yang dinamik dan tidak terperhitungkan. Berbagai ragam faktor politik, sosial, ekonomi, perilaku dan organisasi kesemuanya sangat memengaruhi kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai yang diharapkan apakah implementasi mencapai tujuan kebijakan.

Cheema dan Rondinelli (1983), selanjutnya mengemukakan ada empat faktor berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pemberdayaan yang sekaligus disarankan sebagai variabel bebas yakni : *environmental conditions, inter-organizational relationships, available resources, and characteristic of implementing agencies*. Signifikansi hubungan pengaruh antara variabel yang sarat dengan variabel yang lain sangat bervariasi dalam situasi yang satu dengan yang lain.

Dibandingkan dengan pandangan Grindle (1980), yang lebih menitik-beratkan kepada proses pencapaian tujuan kebijakan, Cheema dan Rondinelli (1983), lebih menekankan kepada substansi faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemberdayaan. Berkenaan dengan efektivitas, maka apabila konsep implementasi kebijakan *Community Development* dipandang sebagai suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan atau perwujudan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah, operator eksplorasi migas untuk melaksanakan pemberdayaan masyarakat sekitar eksplorasi, maka efektivitas implementasi kebijakan *Community Development* dapat dikemukakan sebagai suatu kondisi yang menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dalam pelaksanaan atau



perwujudan hak, wewenang dan kewajiban melakukan pemberdayaan masyarakat sekitar eksplorasi. Dengan kata lain efektivitas implementasi kebijakan *Community Development* berkaitan dengan tingkat pencapaian tujuan program *Community Development* dalam meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. Oleh karena itu dalam menganalisis pelaksanaan *Community Development* yang dasarnya meliputi empat variabel, yaitu kondisi lingkungan; hubungan antar organisasi; potensi sumber daya dan karakteristik aparat pemerintah, petugas pelaksana *community development* perusahaan, dan LSM/Ormas di masyarakat.

Berdasarkan pandangan tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan social, maupun kearifan lokal yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended/negative effects*). Dengan demikian implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa yang timbul dari program kebijakan itu. Di samping itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor

lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan *Community Development* dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan/mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya keseluruhan proses implementasi kebijakan *Community Development* dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan *Community Development*. Berdasarkan pemikiran ini, implementasi kebijakan *Community Development* tidak dipandang semata-mata sebagai tindakan teknik dan administrasi tetapi juga merupakan tindakan politik yang melibatkan *stakeholders* dengan kepentingan masing-masing.

D. Pembahasan

1. Pelaksanaan *Community Development*

Berdasarkan UU Migas, Perusahaan operator Migas pemilik ikatan kontrak seperti PSC (*production sharing contract*), JOB (*joint operation Body*), TAC, dan lainnya memiliki ikatan moral dan kewajiban untuk melakukan pengembangan ekonomi lokal. Menurut BP Migas (2006), konsep dasar pengembangan ekonomi lokal terkait industri atau isu fokus pengembangan perusahaan terhadap perekonomian masyarakat disekitar operasi lapangan migas, adalah sebagai berikut:



Tabel 1.

Isi – Fokus *Community Development* Sektor Migas

Isu focus	Operator Migas terhadap Pemberdayaan Masyarakat	Operator Migas terhadap Perekonomian lokal
Hubungan	<i>Community Development</i>	<i>Business to Business</i>
Sasaran	Masyarakat sekitar, baik yang sudah memiliki usaha (usaha mikro, kecil dan menengah) maupun tidak. Tidak dibedakan laki-laki dan perempuan	Usaha kecil dan menengah setempat yang memiliki kegiatan usaha (output) yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan operator migas/ KPS

Sumber : Pemberdayaan Masyarakat Sektor Migas (2006)

Tabel 2.

Program *Community Development* Sektor Migas

SEKTOR	AKTIVITAS
Ekonomi	Membantu Pemerintah untuk memberdayakan masyarakat dalam usaha meningkatkan ekonomi
Pendidikan dan Kebudayaan	Memberikan beasiswa, membantu kelengkapan sarana dan prasarana pendidikan, olahraga dan kegiatan kebudayaan.
Kesehatan	Mendukung upaya peningkatan kesehatan masyarakat
Fasilitas Sosial dan Fasilitas Umum	Mendukung Pembangunan sarana dan prasarana sosial dan umum di daerah operasi
Lingkungan	Mendukung program peningkatan kesadaran lingkungan.

Sumber : Pemberdayaan Masyarakat Sektor Migas (2008)

Selama kurun waktu enam tahun, 2002-2008 berbagai program pengembangan masyarakat telah dilaksanakan seperti terlihat pada tabel 2

Berdasarkan Undang-Undang Migas, setiap perusahaan operator migas wajib menyediakan dana program *community development*. Sumber pendanaan program *community development* sektor migas berasal dari anggaran biaya perusahaan yang setiap tahunnya dialokasikan

dalam rencana biaya operasional perusahaan dan sumber biaya lainnya, seperti sumbangan karyawan. Untuk *community development*, besarnya disesuaikan dengan kondisi perusahaan agar tidak menjadi beban perusahaan, besarannya hendaknya tidak terlalu kecil agar dapat memberikan dampak sosial cukup berarti.

Berdasarkan ketentuan BP Migas, penggunaan dana program *community development* harus dilakukan dengan prinsip mencapai

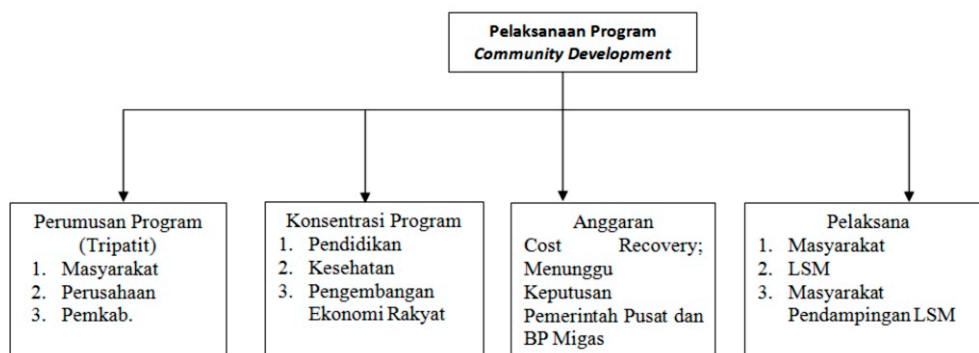


kemandirian masyarakat. Bentuknya dapat berupa hibah, pinjaman modal kerja untuk keperluan pengembangan usaha. Pengembangan usaha ini dilakukan berdasarkan pada prinsip optimasi pemanfaatan sumber daya alam dan potensi ekonomi lokal. Pertimbangan lainnya adalah pemanfaatan tenaga kerja lokal, dan penerapan prinsip-prinsip kelayakan usaha yang dapat dikembangkan. Dari data lapangan diketahui, bahwa pelaksanaan program *community development* perusahaan dapat digambarkan seperti gambar 4

Berdasarkan hasil lapangan, pelaksanaan program *community development* seperti, pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan ekonomi bersifat *given*, masyarakat tidak bisa meminta. Oleh pemerintah desa dana *community development* lebih banyak difokuskan untuk pembangunan fisik. Menurut masyarakat, pelaksanaan *community development*, tidak ada transparansi terkaitan pendanaan, tidak

ada kontrol, program pembangunan tumpang-tindih antara program pemerintah dan program *community development*. Ada kecenderungan pemerintah “dompleng” pada program *Community Development*.

Dalam perbincangan dengan warga ternyata berkembang *social distrust* baik kepada pemerintah setempat maupun terhadap pihak pemegang hak operator eksplorasi migas. Informasi dari pemerintah tidak sampai kepada seluruh masyarakat. Pejabat lokal dan legislator tidak memahami proses kontrak kerjasama eksplorasi migas. Program yang dirancang tidak terstruktur, insidentil-kondisional dan bersifat *charity* sehingga tidak menyentuh konsep *community development*, program itu tidak tepat target dan tepat sasaran. Bila dibandingkan dengan data sekunder tujuan dan manfaat program perusahaan, jelas bahwa agenda program dan pelaksanaannya tidak ada kesesuaian bahkan menyimpang.



Gambar 4.

Pelaksanaan Program *Community Development*

Sumber : Diolah dari hasil penelitian lapangan



1. Analisis Pelaksanaan Program Kebijakan *Community Development* UU Nomor 22 Tahun 2001

a. Kondisi Lingkungan

Blok Cepu merupakan permasalahan multinasional, karena semua pihak memiliki kepentingan terhadap sumber daya migas. Penetapan Exxon Mobil sebagai *Lead Operator* ternyata diwarnai dengan permasalahan ekonomi, ditandai dengan Pemerintah sebelum JOA disepakati pada tanggal 13 Maret 2006 telah menunjukkan tendensi keberpihakan kepada Exxon Mobil sebagai *Lead Operator*. Hal ini sangat bertentangan dengan komitmen pemerintah untuk membesarkan BUMN Pertamina (Persero). Alasan-alasan justifikasi pemerintah tidaklah semuanya benar karena, memang benar Pertamina tidak memiliki modal yang kuat tetapi Pertamina (Persero) memiliki kesanggupan untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi dengan mengajukan *Capital Expenditure* (CAPEX) atau biaya investasi dan *Operational Expenditure* (OPEX) kepada pemerintah sebesar US\$ 100 juta pertahun. Ini menunjukkan bahwa Pertamina memiliki modal yang cukup menjalankan usaha di Blok Cepu. Pemerintah bergeming tetap memilih Exxon Mobil sebagai *Lead Operator* dengan total *Capital Expenditure* dan *Operational Expenditure* sebesar US\$ 260 juta per tahun yang sebenarnya sangat tidak menguntungkan bila melihat bahwa biaya yang dikeluarkan akan di *Recovery cost* (Kurtubi, 2008).

Negara mendapatkan keuntungan 93,25% produksi memang benar tetapi setelah dikurangi *recovery*

cost yang sejak KPS Generasi II jumlahnya tidak dibatasi jadi bagian pemerintah per tahun adalah sebesar 93,25% setelah dikurangi *recovery cost* terhadap *Capital Expenditure* (CAPEX) dan *Operational Expenditure* (OPEX) sebesar US\$ 260 Juta per tahun hal ini oleh beberapa pengamat dinilai sebagai kerugian bagi negara karena seandainya Pertamina (persero) yang menjadi *Lead Operator*; *Recovery cost* yang dikeluarkan hanya US\$ 100 Juta per tahun, jadi uang sebesar US\$ 160 juta yang seharusnya masuk ke dalam kas negara menjadi milik Exxon Mobil.

Jalan lebar tersebut justru disebabkan oleh adanya unsur-unsur ketidakpastian dalam UU No.22 Tahun 2001. UU ini telah terbukti gagal meningkatkan nilai tinggi minyak oleh penyerahan hak untuk menjual hasil-hasil tersebut ke pihak swasta. Undang-undang ini telah pula mengaburkan status aset Negara yang terkait dengan investasi PSC.

Formula bagi hasil migas produksi Blok Cepu propinsi Jatim belum jelas. Berapa pendapatan daerah itu juga belum pasti. Pemerintah harus mulai menghitung bagaimana formulanya untuk Jatim agar jelas alokasinya dalam APBD setempat. Pemerintah belum memastikan mendapat dana bagi hasil sesuai dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU itu diatur bahwa daerah berhak 15% atas operasi migas. Lalu dalam UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan diatur persentasenya berapa.

b. Hubungan Antar Organisasi

Perusahaan penting untuk memperhatikan stakeholder untuk



menghasilkan keuntungan maksimal. Yang diperlukan adalah bagaimana mensinergikan kepentingan shareholder dengan kepentingan stakeholder untuk memberikan manfaat optimal bagi semua pihak. Namun tentu saja tidak berarti bahwa perusahaan harus memikirkan kepentingan stakeholder lainnya diatas kepentingan pemegang saham.

Exxon Mobile dan BP Migas memang telah menyampaikan soal jumlah alokasi dana *community development* untuk wilayah Blok Cepu tetapi terkait besaran dana *community development* merupakan kewenangan jajaran pimpinan dan manajemen perusahaan. Alokasi dana *community development* tidak bisa diberikan dalam bentuk uang tunai tetapi dalam bentuk program pembangunan atau kegiatan.

Program *community development* terlepas dari program pembangunan pemerintah. *Community development* juga belum mampu memberdayakan masyarakat dan memandirkannya. Konflik kepentingan pemangku kepentingan pelaksanaan *community development* juga masih menonjol. Motif perusahaan melakukan *community development* ternyata adalah sekedar pemenuhan kewajiban kontrak atau peraturan, bukan karena panggilan moral.

c. Karakter Agen Pelaksana

Disahkannya UU No. 22 Tahun 2001 membawa dampak suramnya masa depan pengelolaan energi di Indonesia. Terjadi karena kekuatan pemodal dan kepentingan perusahaan lebih diutamakan dibandingkan kepentingan rakyat. Pengelolaannya

tidak transparan banyak praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Kebocoran terjadi karena sifat kerahasiaan dalam transaksi bisnis. Mulai proses negosiasi mendapatkan *Production Sharing Contract* (PSC), proses penghitungan bagi hasil, proses tender, dilakukan dengan kondisi yang tertutup dari pengawasan publik. Bahkan, dokumen yang menyangkut sebagian besar bisnis prosesnya dinyatakan sebagai dokumen rahasia.

Eksplorasi migas sangat rentan terhadap konflik karena perbedaan tingkat kesejahteraan antara berbagai segmen masyarakat. Untuk mengatasi kendala yang dihadapi pada tataran lingkungan sosial, perusahaan migas perlu meningkatkan kemampuannya berkomunikasi dan berinteraksi secara positif dengan semua pemangku kepentingan, baik di lingkungan sekitar tambang, pemerintah daerah setempat maupun pejabat-pejabat terkait di pemerintah pusat serta kalangan pers, LSM dan akademisi.

Permasalahan yang dihadapi oleh perusahaan migas adalah rendahnya *social acceptability*. Seringkali industri pertambangan menghadapinya dengan sikap defensif, menganggap dirinya menjadi korban (*victim*) dari perilaku pemerintah dan masyarakat (Wiriosudarmo di dalam PERHAPI, 2002 dalam Djajadiningrat, 2007). Pertimbangan sosio-ekonomi dan sosio-politik sama pentingnya atau bahkan lebih penting daripada pertimbangan komersial dalam rangkaian kejadian yang berujung dengan terhambatnya operasi pertambangan. Dari paparan di atas jelaslah bahwa untuk dapat mulai beroperasi, selain ijin resmi dari instansi-instansi pusat maupun daerah



yang berwenang, perusahaan tambang memerlukan “*local license to operate*” atau perkenan yang diberikan masyarakat setempat bagi beroperasinya suatu usaha pertambangan. Untuk itu diperlukan proses konsultasi panjang yang pada akhirnya dapat berdampak positif dengan dikurangnya potensi konflik.

Di atas telah disajikan data, bahwa perusahaan selama ini hanya sosialisasi bahkan kampanye saja bahwa telah melaksanakan *community development* tetapi belum berbuat nyata untuk membantu masyarakat Bojonegoro dan Tuban, seperti memperbaiki infrastruktur, beasiswa, bantuan kesehatan, sarana pendidikan, dan perusahaan memprioritaskan putra daerah untuk bisa bekerja. Tentang sarana pendidikan ini, masyarakat berharap, pihak perusahaan peduli dengan pengembangan pendidikan bukan hanya di tingkat PAUD dan sekolah dasar tetapi juga hingga perguruan tinggi.

Sayangnya, divisi *community development* perusahaan tidak diberi kewenangan untuk mengambil kebijakan tentang program dan alokasi anggaran untuk *community development* tersebut. Divisi *community development* hanya bisa berjanji untuk membawa aspirasi yang disampaikan kepada jajaran Manajemen. Keterbatasan kewenangan ini mendorong mereka untuk cenderung selalu tertutup, tidak pernah transparan, terhadap SPSI, LSM, Media Massa dan juga dengan pemerhati lingkungan atau aktifis lingkungan.

Data yang diperoleh di lapangan memperlihatkan, bahwa program *community development* tidak

dimasukkan dalam kontrak kerja sama Blok Cepu, seperti halnya dalam pengelolaan pertambangan. Alasan yang mengemukakan tidak dimasukkannya dalam kerja sama karena itu sudah masuk dalam undang-undang. Program divisi *community development* secara langsung akan dijadikan program dalam pengelolaan Blok Cepu sesuai Undang-Undang Migas. Besaran dana divisi *community development* tidak tetap, tergantung pada besarnya produksi dan nilai produksi. Karena pemerintah belum membuat kebijakan yang mengatur tentang kepastian cetak biru pelaksanaan *community development* pada gilirannya, masyarakat lokal pada pihak yang dirugikan. Masalah mendesak untuk dilakukan adalah perlunya mengsinkronkan program *community development* terhadap pembangunan daerah.

Selama ini tidak jelas mengenai program *community development*, sehingga perlu diadakan pertemuan antara pemerintah daerah dengan perusahaan untuk memperjelas hal tersebut. Kebijakan pembangunan daerah perlu sejalan dengan atau bahkan perlu didukung oleh *community development*. Perlu menempatkan kembali secara proporsional bahwa migas adalah kekayaan negara untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, sehingga tidak boleh menyerah oleh kepentingan sekelompok elit yang berakibat hilangnya kedaulatan Indonesia atas kekayaan migas.

d. Ketersediaan Sumber-Sumber

Sumber pendanaan program *community development* industri migas berasal dari biaya perusahaan yang dialokasikan dalam rencana biaya



operasional perusahaan dan sumber biaya lainnya. Penggunaan dana dilakukan dengan prinsip untuk mencapai kemandirian masyarakat yang bentuknya dapat berupa hibah; atau pinjaman modal kerja untuk keperluan usaha. Prinsip pengelolaan dana *community development* dilakukan secara transparan, akuntabel, fleksibel, dan sesuai dengan azas manfaat.

Kualitas SDM menjadi salah satu faktor penentu daya saing daerah. Lebih dari separuh penduduk di Bojonegoro hanya berpendidikan setingkat SD dan mayoritas adalah petani. Berdasarkan hasil *in-depth interview*, dan data sekunder, permasalahan yang dihadapi dalam hal SDM tenaga kerja di Kabupaten Bojonegoro adalah kurangnya tenaga kerja yang ahli sesuai bidang. Kondisi obyektif masyarakat lokal belum tentu dapat mengakses ke dalam industri pertambangan. Dalam berbagai kasus industrialisasi misalnya, pada awalnya dalam studi kelayakannya suatu usaha akan menampilkan pembukaan lapangan kerja baru sebagai sisi keuntungan bagi masyarakat setempat. Namun, pada kenyataannya dengan alasan pendidikan dan keahlian yang tidak memadai bagi usaha tersebut, masyarakat setempat tidak bisa bekerja di dalamnya. Pengusaha atau pengelola kemudian lebih menerima pekerja dari luar daerah sesuai kriterianya, sehingga terjadi peningkatan angka urbanisasi di wilayah tersebut. Oleh karenanya, bila tidak diperhatikan pengambil kebijakan, khususnya pemerintah kabupaten, maka masyarakat lokal dapat terpinggirkan.

3. Pengembangan Model Pelaksanaan *Community Development*

ExxonMobile memang telah berpartisipasi dalam beberapa kegiatan yang melibatkan orang banyak, tetapi karena tidak tersosialisasi dengan baik, maka banyak juga warga yang tidak mengetahuinya. Hasil wawancara dengan beberapa warga, mereka menyatakan bahwa pihak perusahaan jarang melakukan komunikasi secara terbuka kepada masyarakat.

Berdasarkan laporan pelaksanaan *community development* dari Exxon Mobile menunjukkan bahwa bidang pembangunan infrastruktur ini menempati porsi yang terbesar dibandingkan dengan bidang-bidang yang lain. Menurut warga desa bahwa perusahaan telah berperan dalam pembangunan jalan, renovasi masjid, toilet umum, serta penyediaan sarana air bersih (water box dan pipa-pipanya) dilingkungan desanya. Warga juga menyebutkan bahwa peranan perusahaan dalam bantuan ini kepada desanya, kerap kali menimbulkan kecemburuan dari desa atau kecamatan lain yang belum mendapatkan bantuan serupa. Namun demikian pelaksanaan program *community development* bidang pengembangan ekonomi masih belum diterapkan. Masyarakat mengharapkan bantuan dana secara langsung untuk meringankan beban ekonomi masyarakat desa, seperti bantuan subsidi sebagian biaya listrik, biaya air, dsb. Perusahaan sedapat mungkin tidak memberikan bantuan dalam bentuk uang, bantuan langsung dalam bentuk uang tunai, walaupun bentuknya modal bergulir, masyarakat akan menganggap dana ini adalah hibah sehingga jarang yang



mengembalikannya. Hal tersebut dianggap dapat mematikan potensi warga untuk dapat mandiri dalam berusaha.

Hasil wawancara peneliti kepada warga desa, mereka mengakui bahwa sebenarnya ExxonMobile telah memfasilitasi untuk pelatihan-pelatihan ketrampilan usaha, diantaranya berupa kursus menjahit, kursus komputer. Tetapi sayangnya pelatihan-pelatihan ini tidak diajarkan bagaimana cara warga dalam memasarkan produknya. Sehingga meski keterampilan mereka sudah bertambah dengan adanya pelatihan ini, tetapi karena belum bisa memasarkannya, mereka menganggap pelatihan-pelatihan kurang bermanfaat secara optimal. Pada dasarnya mereka menganggap pelatihan-pelatihan ini belum bisa meningkatkan taraf hidup mereka secara signifikan. Warga desa lebih membutuhkan lapangan pekerjaan, mereka mengaku lebih memilih untuk mendapat pekerjaan kasar, seperti potong rumput, mengepel lantai, atau membersihkan WC, asal diberi upah tetap oleh ExxonMobile.

Paparan di atas, menunjukkan bahwa pada pelaksanaannya, program *community development* ExxonMobile ini menghabiskan dana yang cukup banyak, tetapi manfaatnya masih kurang dirasakan oleh warga desa. Jika efektivitas itu dipahami sebagai pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, dan tujuan disini diterjemahkan sebagai pembangunan berkelanjutan dimensi-dimensi dari *community development* pada warga desa sebagai salah satu *stakeholdernya*, artinya efektivitas dari pelaksanaan program inipun masih belum tercapai. Belum efektifnya

pelaksanaan program ini didasarkan jawaban masyarakat, bisa jadi karena kurang tersosialisasikan dengan baik seluruh program-program *community development* yang dilaksanakan oleh ExxonMobile kepada warga desa dan juga luasnya wilayah kerja dari penerapan program menyebabkan pengaruh dari program yang dirasakan oleh warga desa tidak terlalu besar.

Bagi masyarakat sekitar eksplorasi, program *community development* ini tidak lebih dari metode ganti rugi atas sebagian kecil dampak negatif kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh eksploitasi perusahaan migas. Program *community development* dengan berbagai variasinya belum ada yang berhasil menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Dana yang dikeluarkan untuk program *community development* oleh perusahaan sama sekali tidak sebanding dengan nilai bahan tambang yang dikeruk dari wilayahnya, belum lagi dihitung kerugian masyarakat karena dampak negatif kerusakan lingkungan. Hampir semua program *community development* bertujuan untuk mengembangkan ekonomi kerakyatan yang berkelanjutan, tetapi berdasarkan realitas yang ada di masyarakat, maka *community development* ini hanya sekedar alat untuk memberi harapan kosong kepada masyarakat lokal.

Fakta bahwa program *community development* ini justru digunakan oleh perusahaan migas untuk memecah-belah masyarakat, khususnya antara masyarakat lokal dengan penduduk pendatang yang berdomisili sementara. Dalam hal ini sasaran program *community*



development tidak membedakan antara masyarakat lokal yang memiliki wilayah lokal secara turun-temurun dengan penduduk pendatang yang tidak memiliki hak lokal/hak asal-usul. Dengan pendekatan yang seperti ini masyarakat lokal merasa diperlakukan tidak adil.

Sementara penduduk pendatang ini justru sangat mendukung *community development* karena tidak merasa memiliki atas wilayah operasi tambang, bahkan sebagian di antara mereka hanya berdomisili sementara. Politik pecah-belah ini secara langsung mempengaruhi perjuangan masyarakat lokal untuk menegaskan hak-haknya atas tanah lokal karena masyarakat lokal justru dihadapkan dengan penduduk pendatang yang mendapat keuntungan dari program *community development* perusahaan tambang.

Masyarakat lokal seakan dibenturkan dengan penduduk pendatang maka biasanya masyarakat lokal akan sangat hati-hati karena bisa berakibat fatal kepada kedua belah pihak. Tetapi kalau cara-cara seperti ini diteruskan maka kesabaran masyarakat lokal juga akan sulit dikendalikan dan bisa menimbulkan konflik horisontal yang akan sulit diselesaikan dan akan membawa kerugian bagi semua pihak dalam jangka panjang.

Hal aneh lainnya yang juga dipantau oleh masyarakat lokal dalam pelaksanaan program *community development* adalah adanya pengeluaran yang cukup besar dari dana *community development* ini sebagai sumbangan kepada berbagai organisasi kemasyarakatan yang tidak ada hubungannya dengan masyarakat di sekitar wilayah migas dan juga tidak menjadi penerima dampak negatif

kerusakan lingkungan. Kewajiban program *community development* bagi perusahaan migas ini juga telah membuka peluang bagi munculnya banyak LSM (plat kuning) yang senang mengatas-namakan masyarakat lokal untuk bisa mendapatkan dana dari perusahaan. LSM-LSM seperti ini banyak diantaranya yang tidak dikenal dan tidak dipercaya oleh masyarakat lokal. Dalam beberapa kasus, walaupun LSM-LSM seperti ini ditolak oleh masyarakat lokal, tetapi perusahaan-perusahaan migas sangat senang memeliharanya karena sangat berguna untuk tujuan "mengamankan" perusahaan. Ironisnya, sementara kemiskinan dan ketertindasan masyarakat lokal yang menjadi korban migas terus berlangsung, kemewahan dan keangkuhan justru dipertontonkan oleh pekerja LSM-LSM seperti ini yang membuat masyarakat lokal semakin terpojok.

Pada tahap kritis inilah program *community development*, sangat penting untuk meyakinkan masyarakat bahwa kehadiran perusahaan migas penguasaan sumber alam di wilayah itu akan memberi kompensasi pada mereka dalam bentuk program-program yang akan meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi mereka. Sejauh ini, penyusunan dan penerapan *community development* di sektor migas belum mampu menyelesaikan kemiskinan di sekitar wilayah operasi dan konflik yang ditunjukkan oleh adanya beberapa penolakan terhadap kegiatan maupun program *community development*.

Program *community development* juga masih terlepas dari program pembangunan pemerintah daerah setempat, sehingga terjadi



tumpang tindih. *Community development* juga belum mampu memberdayakan masyarakat agar dapat mampu mandiri. Konflik kepentingan pemangku kepentingan dalam pelaksanaan *community development* juga masih menonjol. Selain itu, motif perusahaan melakukan *community development* ternyata adalah kewajiban kontrak atau peraturan, bukan karena panggilan moral.

Salah satu kunci suksesnya program *community development* adalah adanya peranserta masyarakat yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri untuk bergerak dalam penyelenggaraan program. Bentuk peranserta masyarakat adalah memberikan masukan untuk menentukan arah program, aktif dalam penyusunan perencanaan, saran dan pertimbangan dalam penyusunan kegiatan. Masyarakat mempunyai hak mengetahui program secara umum dan rencana secara rinci, memperoleh manfaat hasil pelaksanaan program *community development*.

Selanjutnya, untuk melaksanakan program *community development* itu perlu dibentuk organisasi yang dapat berbentuk komisi yang beranggotakan wakil-wakil perusahaan, masyarakat dan Pemerintah Daerah. Organisasi yang dibentuk mempunyai fungsi sebagai koordinator dari seluruh kegiatan yang diajukan oleh masyarakat; forum konsultasi dan penentuan program yang akan dilaksanakan, dan sebagai pengawas atas pelaksanaan program yang sedang berjalan.

Selain mempunyai hak, masyarakat juga mempunyai kewajiban dalam memelihara hasil

pelaksanaan program, mentaati kesepakatan yang telah ditetapkan dan memelihara keamanan atas kelangsungan perusahaan industri migas yang berada di wilayahnya. Sementara itu, tugas Pemerintah dalam pelaksanaan *community development* adalah melakukan pembinaan dan pengawasan. Sedangkan perannya adalah sebagai fasilitator antara perusahaan dan masyarakat dan sebagai arbitrator apabila terjadi konflik antara perusahaan dan masyarakat.

Berdasarkan *indebt interview* dengan Divisi Bina Lingkungan perusahaan migas, terkait *community development* tampak bahwa perusahaan migas telah memahami konsep dan pelaksanaannya. Perusahaan migas telah mengalami banyak sekali kemajuan dan mereka sudah tidak lagi menunjukkan dengan menyempitkan makna *Corporate Social Responsibility* ke *community development* maupun filantropi saja. Jelas bahwa mereka menyadari posisi mereka yang strategis dalam mengembangkan ekonomi nasional dan daerah. Jelas pula bahwa mereka menyadari sepenuhnya bahwa aspek lingkungan adalah bagian yang sangat penting. Mereka mengetahui bahwa pembangunan berkelanjutan telah menjadi *common ground* dalam *community development*. Walaupun, perwujudannya belum sepenuhnya setimbang di antara elemen lingkungan-ekonomi-sosial.

Secara teoretik, penyusunan kebijakan yang baik disyaratkan adanya partisipasi, akuntabilitas dan transparansi. Salah satu indikator terpenuhinya prasyarat tersebut adalah adanya peran serta pemangku



kepentingan dalam perumusan kebijakan program. Keterlibatan *stakeholder* secara intensif yang dimulai dari proses penyusunan sampai dengan pelaksanaan program sangat penting dilakukan supaya kebijakan program tersebut dapat dipahami dan diterima secara luas serta dapat meningkatkan sistem kontrol sosial untuk meminimalkan dampak negatif yang mungkin timbul serta mendukung efektifitas pelaksanaan kebijakan. Ini dapat mempermudah perusahaan dalam memperoleh pinjaman modal dari lembaga keuangan, dikarenakan banyak lembaga keuangan yang mensyaratkan para peminjamnya untuk berinteraksi dengan baik dan sistematis dengan para pemangku kepentingan (*stakeholder*).

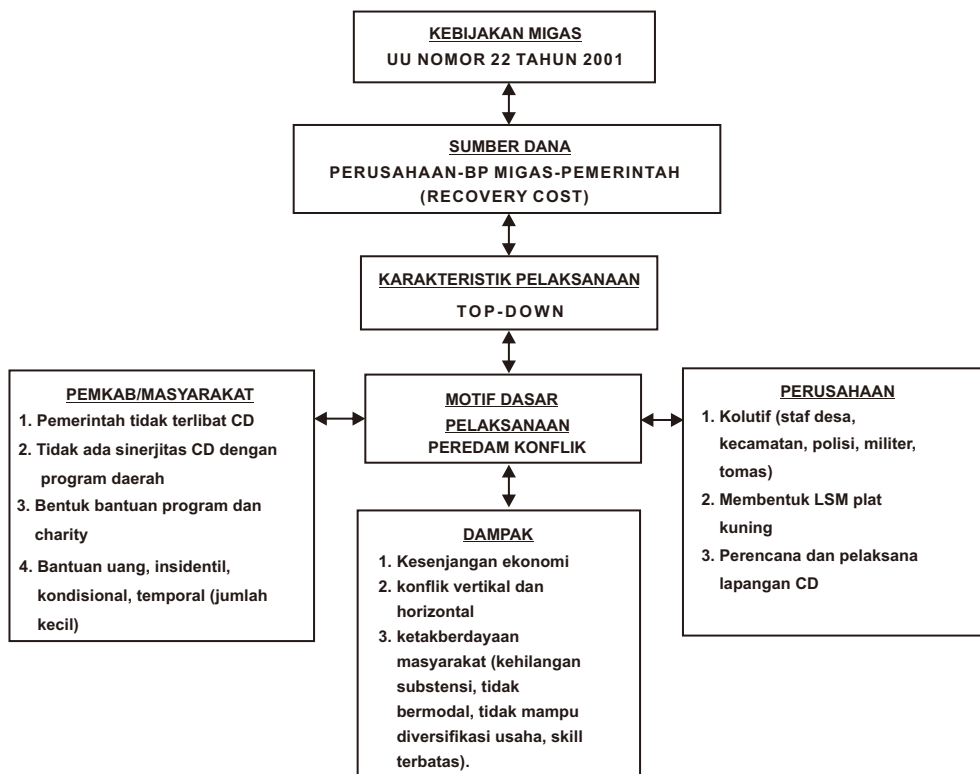
Kerjasama yang dilakukan perusahaan tidak hanya meliputi satu pemangku kepentingan saja tapi pasti dengan banyak pemangku kepentingan lain baik di tingkat lokal, tingkat nasional dan internasional. Kerjasama yang terjalin antara perusahaan dengan pemangku kepentingan tersebut akan membentuk suatu multistakeholders. Terbentuknya multistakeholders ini akan mempermudah perusahaan dalam mengimplementasikan dan mengawasi kebijakan program. Kebutuhan untuk meningkatkan kemampuan dalam mengidentifikasi dan memperkuat peran multistakeholders merupakan aspek yang sangat penting dalam penyusunan dan pengimplementasian kebijakan suatu program. Selain itu juga diharapkan akan menciptakan suatu sinergi antara perusahaan dengan masyarakat sekitar sehingga terwujud kegiatan migas yang aman dan dapat diterima oleh masyarakat.

Secara umum, berbagai skema pembangunan yang masuk desa tersebut masih menempatkan masyarakat lokal pada posisi sebatas penerima manfaat. Artinya, masyarakat lokal tak bisa turut menentukan program yang menjadi kebutuhannya. Pihak Perusahaan selaku operator Blok Cepu, misalnya, telah memiliki cetak biru program *Community development* yang berfokus pada pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi. Hanya saja, pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan ekonomi yang seperti apa, desa tidak bisa meminta. Secara umum, pemerintah desa sendiri lebih banyak memfokuskan dana yang masuk untuk pembangunan fisik. Kebijakan UU Nomor 22 Tahun 2001 belum bisa mengakomodasikan kepentingan lokal bahkan dikhawatirkan semakin menurunkan derajat kesejahteraan masyarakat ke depan mengingat masyarakat sudah tidak bertanah untuk mempertahankan subsistensi mereka sementara itu untuk diversifikasi usaha, mereka tidak memiliki keahlian dan ketercukupan modal. Pada konteks inilah, pelaksanaan *community development* dalam desain kemandirian masyarakat dan orientasi ke depan kepentingan perusahaan dan masyarakat sangat dibutuhkan. Untuk itu diperlukan perencanaan dan penetapan program *Community development* yang sesuai dan diterima semua pihak, bukan seperti yang telah dirancang sepihak oleh pihak perusahaan. Yang penting, dengan cara membangun kesepakatan sejak awal antara perusahaan dan masyarakat, diharapkan tidak akan ada keluhan dari



masyarakat bahwa program pengembangan masyarakat yang dijalankan terkesan mubazir atau dipaksakan.

Dari paparan di atas, maka pelaksanaan *Community Development* di lapangan terlihat seperti di bawah ini;



Gambar 5.
Model Pelaksanaan *Community Development* di lapangan
(Sumber : Hasil Olahan data lapangan)



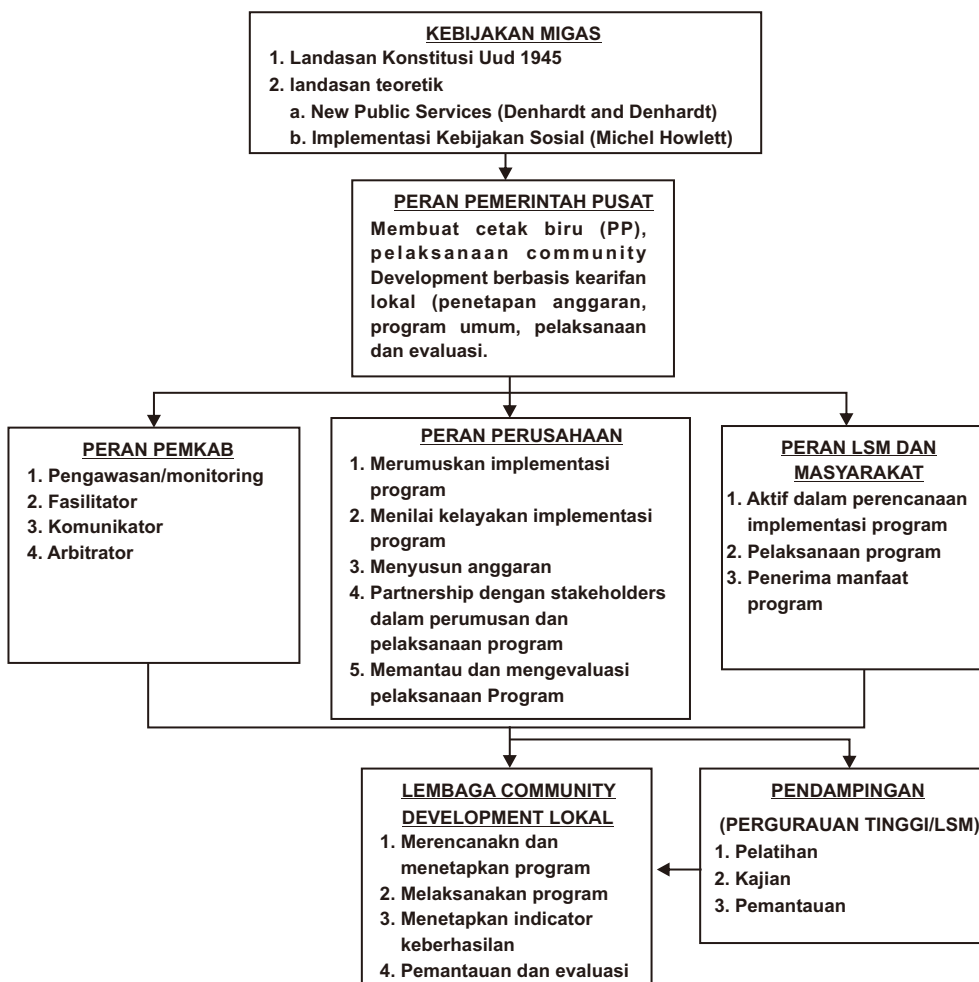
1. Model Pelaksanaan Kebijakan *Community Development* Sektor Migas

Dampak yang ditimbulkan perusahaan migas cukup bervariasi, mulai adanya perkembangan ekonomi sebagai *multiplier effect* aktivitas perusahaan, sampai pada relatif banyaknya biaya sosial. Untuk menciptakan hubungan yang *simbiose mutualistis* di antara perusahaan dengan masyarakat sekitarnya, berbagai upaya telah dilakukan perusahaan dan pemerintah dalam konteks *community development*. Persoalannya, seringkali program-program *community development* masih belum berhasil memandirikan masyarakat. Hal tersebut terjadi karena masih belum adanya suatu model panduan bagi perusahaan dalam mengelola program *community development* yang mendorong terciptanya kemandirian.

Dalam praktik-praktik *Community Development* yang berhasil, pemantauan dan evaluasi merupakan cara untuk memperoleh umpan balik yang paling penting untuk memperbaiki program *Community Development* yang sedang berjalan (pemantauan) serta yang akan datang (evaluasi). Dalam hal ini, apabila kemitraan tiga sektor itu dianut, maka baik pemantauan maupun evaluasi haruslah diselenggarakan bersama-

sama antara perusahaan migas dan para pemangku kepentingannya. Boleh saja perusahaan migas melakukan pemantauan sendiri, namun harus terdapat mekanisme yang jelas untuk memberikan kesempatan bagi para pemangku kepentingan (penerima manfaat, pendamping, dsb.) memberikan umpan baliknya.

Pemantauan dan terutama evaluasi sebenarnya juga menyertakan pihak ketiga yang kredibel dan independen untuk memberikan masukan. Biasanya LSM nasional/lokal yang memiliki pengetahuan yang baik mengenai sektor atau daerah tertentu bisa disertakan. Pilihan lain adalah akademisi serta konsultan. Pemantauan dan evaluasi oleh pihak ketiga sebetulnya selalu dianggap yang paling baik untuk mengimbangi penilaian pihak pertama (perusahaan) dan pihak kedua (pemangku kepentingan *Community Development*). Walaupun, dalam hal *Community Development* sangat tidak disarankan untuk melakukan penilaian hanya oleh pihak ketiga saja. Dari paparan tersebut maka dapat digambarkan seperti gambar 6



Gambar 6.
Model Implementasi Kebijakan *Community Development* Sektor Migas
Sumber : Diolah dari hasil analisis data lapangan

5. Temuan Penelitian

a. Isi Kebijakan Bertentangan Semangat *Good Governance* dan *Good Corporate Governance*

UU No. 22 Tahun 2001 bertentangan dengan konteks sosio-kultural bangsa dan sangat berpotensi memunculkan korupsi. Dikatakan terbuka bagi munculnya korupsi karena

sifat kerahasiaan yang melingkupi transaksi bisnis sektor ini. Proses negosiasi mendapatkan *Production Sharing Contract* (PSC), proses penghitungan bagi hasil, proses penjualan, proses tender, semua dilakukan secara tertutup dari pengawasan publik. UU No. 22 Tahun 2001 menyinggung tentang pentingnya prinsip akuntabilitas dan transparansi



kegiatan pengelolaan kegiatan operasional, namun di sisi lain, UU ini pada pasal 20 justru dipenuhi dengan muatan prinsip kerahasiaan data sebagai monopoli pemerintah semata. Pasal inilah yang dijadikan alasan oleh BP Migas menjaga kerahasiaan setiap aspek informasi dalam industri ini.

Untuk sistem kontrak bagi hasil Migas, di atas kertas nampaknya porsi yang diterima Negara lebih besar dibanding porsi kontraktor migas. Dari skema ini, terlihat porsi pembagian ini menguntungkan pihak pemerintah Indonesia. Namun, jika dicermati lebih jauh, maka belum tentu bagi hasil ini memberikan keuntungan maksimal bagi rakyat Indonesia. Karena, pembagian itu merupakan porsi *net income*, yang masih harus dipotong dengan biaya operasional, pengeboran dan eksplorasi, yang dikenal dengan nama *recovery cost*.

b. Recovery cost berdampak pada rendahnya dana *Community Development*

UU No. 22 Tahun 2001 dan PP No. 35/2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas jelas disebutkan bahwa dua klausul masuk dalam ketentuan pokok yang wajib tertuang dalam KKS, yaitu, pihak perusahaan harus patuh pada dua ketentuan yaitu keselamatan dan kesehatan kerja serta pengembangan masyarakat di sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat. Namun demikian menurut pemerintah, karena sudah jelas diatur dalam UU maka tidak perlu dibuatkan PP-nya. Tidak adanya PP ini kemudian di tataran pelaksanaan menjadi bias.

Pada sisi ini, jelas pemerintah pusat belum mengakomodasi prinsip

transparansi serta azas pemanfaatan maksimum pengelolaan sektor migas untuk kesejahteraan masyarakat. Fungsi kontrol publik lemah, tercermin dari gelapnya yang melingkupi informasi tentang aspek pengelolaan industri migas. Hingga saat ini masyarakat tidak pernah tahu pasti seberapa riil besaran penghasilan dan keuntungan yang diperoleh baik oleh pemerintah Indonesia maupun kontraktor migas serta berapa dana yang dikembalikan kembali untuk negara dalam bentuk penerimaan negara. Hal ini amatlah penting mengingat besaran pendapatan dari Migas dapat digunakan untuk membantu mengatasi masalah kemiskinan di Indonesia ini.

Bila *Community development* masuk pada *recovery cost*, maka implikasinya program *community development* menjadi semakin mengecil, dan dampaknya semakin rendah pula dukungan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan laporan ICW, ada indikasi telah terjadi penyimpangan dalam tata kelola sektor migas. Setidaknya terdapat dua fakta yang ditemukan ICW terkait penyimpangan tersebut. Pertama, penerimaan negara dari sektor migas terus menerus digembosi *recovery cost* yang semakin besar. Kedua, kendurnya komitmen pemerintah dan perusahaan minyak terkait konsesi perminyakan nasional. Meski penerimaan negara dari sektor migas menunjukkan kecenderungan meningkat, akan tetapi *recovery cost* yang harus dibayar juga semakin membengkak (ICW, 2008).



c. Pelaksanaan *Community Development* belum Terstruktur

Perusahaan migas Blok Cepu sudah sejak tahun 2002 telah melaksanakan program *community development*, namun pelaksanaannya belum terstruktur dan tidak sinergi dengan kebutuhan masyarakat. Pada umumnya kegiatan yang dilakukan masih bersifat hadiah (*charity*) seperti pemberian bantuan untuk korban bencana alam, bantuan pembangunan sarana ibadah, bantuan bea siswa, bantuan kesehatan dan lain sebagainya.

Berdasarkan data lapangan seperti itu, maka kehadiran program *community development* di tengah-tengah masyarakat lokal justru malah memperparah penindasan bagi masyarakat sekitar eksplorasi. Hal ini juga membuktikan bahwa pada umumnya perusahaan-perusahaan migas belum menunjukkan penghormatan terhadap masyarakat sekitar eksplorasi sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 22 Tahun 2001.

d. Menurunnya Kesejahteraan Masyarakat

Pemerintah dan perusahaan migas selama ini menjanjikan ke masyarakat bahwa adanya industri migas akan membawa kesejahteraan. Janji tersebut ternyata belum pernah terbukti. Data statistik tahun 2008, menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Bojonegoro terus meningkat dari tahun ke tahun. Jika pada tahun 2001 jumlah penduduk miskin 32%, pada tahun 2008 meningkat menjadi 41%. Dengan demikian, adanya industri migas adalah keselamatan warga terancam, produktifitas warga menurun yang

berarti memiskinkan warga, dan kelangsungan lingkungan hidup terancam. Sampai penelitian ini dilakukan, belum ada kebijakan-kebijakan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro yang menjamin keselamatan warga dan produktifitas warga di sekitar industri migas. Pemerintah daerah belum pernah mengevaluasi seluruh kebijakan dan tindakannya atas ijin eksplorasi dan eksploitasi migas.

Kebijakan UU Nomor 22 Tahun 2001 belum bisa mengakomodasikan kepentingan lokal bahkan dikhawatirkan semakin menurunkan derajat kesejahteraan masyarakat ke depan. Hal ini karena masyarakat sudah tidak bertanah untuk mempertahankan subsistensi mereka sementara itu untuk diversifikasi usaha, mereka tidak memiliki keahlian dan ketercukupan modal.

Penyimpangan-penyimpangan menyebabkan masyarakat di sekitar lokasi pengembangan migas merasa terpinggirkan. Sebab, ketika mereka menyaksikan pembangunan kilang-kilang berharap akan memperoleh manfaat ekonomi dan bukan hanya menjadi “penonton pembangunan ekonomi”. Pada konteks inilah, pelaksanaan *community development* dalam desain kemandirian masyarakat dan orientasi ke depan kepentingan perusahaan dan masyarakat sangat dibutuhkan.

A. PENUTUP

Kesimpulan

1. Pelaksanaan Kebijakan UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas, justru m e m a r g i n a l k a n d a n mendeferensiasikan masyarakat lokal.



2. Model implementasi *Community Development* sektor migas pertama-tama harus mengacu pada Undang-Undang yang terkait dengan karakter nilai kerakyatan dalam konteks *welfare state*. Dalam desainnya disesuaikan dengan konteks jaman kekinian, yaitu menerapkan teori *New Public Services*, *Good Governance*, dan *Good Corporate Governance*, yang mengasumsikan perlunya transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif, dan pelayanan optimal untuk kesejahteraan rakyat. Semua pemangku kepentingan (*stakeholder*), terlibat aktif baik pada perumusan maupun pelaksanaan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arafat, Wilson. (2008). *How To Implement GCG Effectively* (July 2008). Skyrocketing Publisher.
- Arafat, Wilson, Mohamad Fajri MP,. (2009). *Smart Strategy for 360 degree GCG (Good Corporate Governance)* (October 2009). Skyrocketing Publisher. 978-979-18098-1-8
- Becht, Marco, Patrick Bolton, Ailsa Röell. (2002). *Corporate Governance and Control* (October 2002; updated August 2004). ECGI - Finance Working Paper No. 02/2002.
- Bogdan, R.C.dan Biklen, S.K. (1998). *Qualitative Research*. Boston: Allyn dan Bacon
- Caiden, Gerald E, (1982), *Public Administration*, 2nd edition, California: Palisades Publisher
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, (ed.), (1983). *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. California; Sage Publications, Inc. Beverly Hills.
- Clarke, Thomas (ed.) (2004) *Theories of Corporate Governance: The Philosophical Foundations of Corporate Governance*, London and New York: Routledge, 0-415-32307-X
- Djajadiningrat, S. T. (2007). *Pertambahan, Lingkungan Hidup dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta
- Effendi, M. Arief. (2008). "The Power of Good Corporate Governance : Teori dan Implementasi". Salemba Empat, Jakarta. Nopember 2008. 978-979-061-022-4.
- Grindle, Merilee S., (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New York: Princeton University Press.
- Grindle, M. S., (1997). *Getting Good Governance. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Harvard Institut for International Development, Harvard University Press.
- LAN, & BPKP, (2000). *Akuntabilitas*



- dan Good Governance.*
Jakarta. LANRI
- Miles, M. B. dan Huberman, M. (1992).
Analisis Data Kualitatif.
Terjemahan oleh Tjetjep
Rohendi Rohidi. Jakarta:
UI Press.
- Osborne, David and Ted Gaebler;
(1995). *Reinventing
Government, How the
Entrepreneurial Spirit is
Transforming The Public
Sector.* Addison-Wesley
Publishing Company Inc.
New York
- Osborne, David and Peter Plastrik,
(1997). *Banishing
Bureaucracy, The Five
Strategies for Reinventing
Government.* Addison -
Wesley Publishing
Company Inc.
- Parsons, Wayne, (1997). *Public Policy:
An Introduction to The
Theory and Practice of
Policy Analysis,* Edward
Elgar Publishing
- Strauss, A. (1987). Qualitative analysis
for social scientists.
Cambridge, England:
Cambridge University
Press.
- Wahab, S.A, (1997). *Evaluasi
kebijakan Publik.*
Penerbit FIA UNIBRAW
dan IKIP Malang